



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts: eine politikwissenschaftliche Perspektive

Widmer, Thomas

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-130388>

Book Section

Published Version



The following work is licensed under a Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0) License.

Originally published at:

Widmer, Thomas (2016). Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts: eine politikwissenschaftliche Perspektive. In: Criblez, Lucien; Rothen, Christina; Ruoss, Thomas. Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos, 403-418.

Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Eine politikwissenschaftliche Perspektive

THOMAS WIDMER

Die Politikwissenschaft, wie andere Sozialwissenschaften auch, pflegt den Gegenwartsbezug.¹ Longitudinale Analysen erfolgen eher selten und dann in aller Regel entweder aus spezifischen methodischen oder inhaltlichen Gründen. Methodische Gründe, die für eine diachrone Perspektive sprechen, sind zum Beispiel Erfordernisse (quasi)experimenteller Untersuchungsanlagen, die im Rahmen etwa von sogenannten Panelanalysen erweiterbare Fallzahl oder auch die inhärent diachrone Prozessrekonstruktion in Fallstudienanalysen. Bei den inhaltlichen Gründen für eine longitudinale Betrachtungsweise stehen – dynamische – Erklärungen gegenwärtiger Zustände im Vordergrund. Prominentestes Beispiel dieser Ausrichtung in der Politikwissenschaft bildet wohl der historische Institutionalismus, der gezielt nach Erklärungen in der Vorgeschichte der im Fokus stehenden Institutionen sucht, die Bedeutung vorgelagerter Entscheide in der Form von Pfadabhängigkeiten betont und dabei durchaus auch längere Zeitperioden in den Blick nimmt.² Zu dieser Gruppe von Ansätzen der empirischen Politikwissenschaft lassen sich aber auch diejenigen zählen, die sich der Erklärung von Politikwandel («policy change») verschrieben haben. Darunter sind drei Ansätze hervorzuheben, nämlich erstens die «punctuated equilibrium theory» von Baumgartner und Jones,³ welche die Bedeutung institutioneller Regeln zur Erklärung der Stabilität und des inkrementellen Wandels⁴ hervorhebt und sich damit auch dem historischen Institutionalismus zuordnen liesse. Zweitens zu erwähnen gilt es das «advocacy coalition framework»,⁵ das Politikwandel im Kontext sogenannter «policy subsystems» anhand ideeller Konzepte erklärt und speziell betont, dass die Analyse von Politikwandel ei-

1 Vgl. auch zur Ökonomie Siegenthaler, Hansjörg 1999.

2 Exemplarisch Pierson, Paul/Skocpol, Theda 2002; Pollitt, Christopher/Bouchaert, Geert 2011.

3 Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D. 1993; True, James/Jones, Bryan D./Baumgartner, Frank R. 2007. Für eine Anwendung auf die Schweiz siehe Gava, Roy 2014.

4 Lindblom, Charles E. 1959, 1979.

5 Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. 1993.

nen Untersuchungshorizont von mehr als zehn Jahren bedingt – was auf den ansonsten üblichen Zeithorizont entsprechender Analysen hinweist.⁶ Und drittens ist auf die Literatur zur Politikdiffusion hinzuweisen, die sich basierend auf der aus der Innovationsforschung stammenden Diffusionstheorie⁷ mit der Verbreitung von Politiken unter politischen Einheiten befasst – also sich mit der Interdependenz von Politikentscheidungen verschiedener Jurisdiktionen befasst.⁸ Jenseits der empirischen Politikwissenschaft ist selbstverständlich auch die Forschung im Bereich der politischen Theorie zu beachten, die stark auf historische Beiträge Bezug nimmt und wohl die politikwissenschaftlichen Beiträge mit der längsten Halbwertszeit hervorbringt. Abschliessend lässt sich aber festhalten, dass die Politikwissenschaft schwerpunktmässig ahistorisch in dem Sinne ausgerichtet ist, dass primär gegenwartsbezogene Fragestellungen interessieren und dass auf theoretischer Ebene überwiegend Aussagen erarbeitet und überprüft werden, die losgelöst von Zeit (und Raum) Geltung beanspruchen. Obwohl kaum jemand das Postulat «history matters»⁹ zurückweisen würde, bleibt die Bedeutung einer Längsschnittperspektive in der Politikwissenschaft limitiert.

Auf diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich aus den im vorliegenden Sammelband enthaltenen Beiträgen aus politikwissenschaftlicher Sicht ergeben. Zu diesem Zweck werden im anschliessenden Kapitel zuerst in der gebotenen Kürze wenige zentrale Begriffe definiert. Danach geht das folgende Kapitel auf einige Beobachtungen zu den vorgestellten Beiträgen ein. Daraus sollen im abschliessenden Kapitel einige Hinweise zur politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Schweizer Staatlichkeit diskutiert werden.

Politikwissenschaftliche Grundlagen zur Staatlichkeit

Der Begriff der Staatlichkeit ist schwer zu fassen. Gerade die Beiträge im vorliegenden Sammelband zeigen unterschiedliche Facetten des Begriffs auf. Dabei ist für mich eine Anlehnung an die in der Politikwissenschaft gängige Unterscheidung in drei Dimensionen des Politikbegriffs zur Strukturierung des

6 Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M. 2007; Weible, Christopher M. et al. 2011; Weible, Christopher M./Jenkins-Smith, Hank C. 2016. Für Anwendungen in der Schweiz siehe Kübler, Daniel 2001; Hirschi, Christian/Widmer, Thomas 2010; Ingold, Karin/Varone, Frédéric 2012.

7 Rogers, Everett M. 2003.

8 Gilardi, Fabrizio 2012, 2016. Für schweizerische Anwendungen siehe Widmer, Thomas/Rieder, Stefan 2003; Kübler, Daniel/Widmer, Thomas 2007.

9 Pierson, Paul 2004.

Konzepts der Staatlichkeit und zur Einordnung der Beiträge hilfreich.¹⁰ Diese unterscheidet zwischen Form, Inhalt und Prozess der Politik oder unter Beizug einer englischen Terminologie zwischen Polity, Policy und Politics. Unter *Polity* wird eine institutionelle Dimension verstanden, welche durch Verfassung, Rechtsordnung wie auch durch fest etablierte Normen definiert ist. Elemente dieser Dimension bilden etwa die Staatsordnung, welche Zuständigkeiten der Staatsgewalten und Staatsebenen umfasst, aber auch die Regeln der demokratischen Mitwirkung festlegt. Diese Dimension ist etwa bei Diskussionen über den Föderalismus verschiedentlich angesprochen. Schwerpunktmässig befassen sich die Beiträge aber mit Fragen im Zusammenhang mit Politikgehalten, also mit *Policy*. Dieser Begriff umschreibt die inhaltliche Komponente der Politik. Es geht also um Fragen rund um Zielsetzungen, Aufgaben, Massnahmen, Instrumente und Wirkungen der Politik. Hierzu zählen Fragen zur Zuständigkeit des Staates, aber auch wie welche Bereiche staatlich geregelt werden sollen. Zahlreiche Beiträge des Sammelbands bewegen sich in diesem Feld. Mit *Politics* schliesslich werden politische Prozesse thematisiert. Es geht hier um die mehr oder weniger konfliktiven respektive konsensuellen Prozesse der Machtverteilung im politischen System. Diese werden in den Beiträgen zahlreich angesprochen, wobei dies fast ausschliesslich mit Bezug auf spezifische Policies geschieht. Generell bildet den Ausgangspunkt der Überlegungen in den Beiträgen vornehmlich die inhaltliche Perspektive, nicht die prozedurale. Dies ist in Anbetracht der im Zentrum stehenden Fragestellungen sicherlich angemessen. Jedoch ist damit die Gefahr verbunden, dass transversale Betrachtungsweisen etwas in den Hintergrund treten, also themenübergreifende Aspekte von Form und Prozess weniger Beachtung finden. Dies lässt sich etwa damit illustrieren, dass zwar zahlreiche Konflikte um Politikinhalt ausführlich dargelegt werden, demgegenüber aber etwa Wahlen als ein zentrales Element der repräsentativen Demokratie marginalisiert werden. Im Beitrag von Flavian Imlig zu den Luzerner Staatsverwaltungsberichten spielt dieser Aspekt eine gewisse Rolle, in vielen anderen Beiträgen jedoch kaum. Dies betrachte ich als Politikwissenschaftler im Kontext der halbdirekten schweizerischen Demokratie als Lücke, wenn es um die Frage der Staatlichkeit und deren Wandel geht.

Neben der diskutierten Trias des Politikbegriffs ist eine zweite, in der Politikwissenschaft etablierte Systematisierung zur Fassung des Konzepts Staatlichkeit erhellend: der Politikzyklus,¹¹ verstanden als eine Phasenheuristik, welche die Abfolge von verschiedenen Etappen eines politischen Prozesses beschreibt. Typischerweise werden Problemdefinition, Agendasetting, Poli-

¹⁰ Siehe dazu Böhret, Carl et al. 1982, S. 28–33.

¹¹ Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne 1987, S. 64–114; Howlett, Michael/Ramesh, M./Perl, Anthony 2009, S. 91–196.

tikformulierung, Entscheid, Politikimplementierung, Politikevaluation und Politikterminierung unterschieden – wobei die letztgenannte, also die Beendigung einer Politik, nur äusserst selten auftritt. Trotz erheblicher Kritik am analytischen Konzept¹² prägt die Phasenheuristik bis heute zahlreiche politikwissenschaftliche Beiträge gerade in der Auseinandersetzung mit öffentlichen Politiken (im Sinne von Policies). Eine Durchsicht der Beiträge zeigt auf, dass die Phasen sehr unterschiedlich abgedeckt sind. Viele Beiträge legen einen Schwerpunkt auf die Politikformulierung; die Politikimplementierung und die Politikevaluierung werden im Vergleich dazu deutlich seltener angesprochen. In einem Fall, dem Beitrag von Simone Chiquet zum Konjunkturartikel, erübrigen sich aufgrund des Scheiterns in der Volksabstimmung Überlegungen zu dessen Umsetzung und Wirkung. Der generelle Schwerpunkt auf Fragen des Zustandekommens von Politiken in diesem Band bildet einen gewissen Gegensatz zu Befunden der Implementationsforschung,¹³ welche deutlich gemacht hat, dass eine formulierte und verabschiedete Politik bei Weitem nicht ausreicht, dass die fragliche Politik auch entsprechend den Erwartungen umgesetzt wird und die gewünschten Wirkungen erzielt werden. Anzuführen bleibt hier, dass dies auch der politikwissenschaftlichen Forschung vorgeworfen werden kann, die diesbezüglich eine ähnliche Ausrichtung pflegt.

Drittens soll hier eine aus der Politikwissenschaft stammende Typologie eingeführt werden, die im Vergleich zu den zwei erstgenannten aber in der Fachdebatte eine deutlich kleinere Rolle spielt: die Unterscheidung in substantielle und institutionelle Politiken, die auf eine für Staatlichkeit essenzielle Differenzierung verweist. *Substantielle Politiken* sind dabei definiert als Politiken, die auf eine unmittelbare Lösung eines gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder ökologischen Problems ausgerichtet sind. *Institutionelle Politiken* stellen im Gegensatz dazu die Voraussetzungen her, in deren Rahmen soziale, ökonomische oder ökologische Problemlösungen mittels substantieller Politiken angestrebt werden.¹⁴ Während bei einer Policy-fokussierten Betrachtungsweise die institutionelle Politik oft vernachlässigt wird, trifft dies für den vorliegenden Sammelband nicht zu. Zwei Beiträge stellen institutionelle Politiken prominent ins Zentrum: der Beitrag von Christina Rothen zur Bildungsplanung sowie der von Flavian Imlig zu den Staatsverwaltungsberichten. In beiden Fällen geht es um institutionelle Policies, die ihrerseits Voraussetzungen für substantielle Policies schaffen.

¹² Héritier, Adrienne 1993.

¹³ Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron 1984.

¹⁴ Knoepfel, Peter/Bussmann, Werner 1997, S. 59.

Wandel und Reformen

Zahlreiche Beiträge befassen sich mit Veränderungen von Staatlichkeit. Schwach oder eher implizit wird dabei thematisiert, welche Faktoren zu diesen Veränderungen führen respektive geführt haben. Mit anderen Worten: Verschiedentlich bleibt unklar, ob die beschriebenen Veränderungen bewusst, intentional, explizit und zielorientiert herbeigeführt wurden; also als *Reformen* bezeichnet werden können, oder ob sie sich (quasi unabsichtlich) exogen veranlasst ergeben haben und deswegen eher als politischer *Wandel* aufzufassen sind. Gerade wenn der Versuch unternommen wird, das Zustandekommen von Veränderungen zu erklären, ist diese Unterscheidung von ausschlaggebender Bedeutung. Während bei Reformen Erklärungen tendenziell bei den Motiven der entscheidenden Akteure anzusetzen haben, ist Wandel eher aufgrund veränderter Rahmenbedingungen erklärbar. Diese auf abstrakter Ebenen durchaus griffige Differenz verliert ihre Stringenz erheblich, wenn man sie mit den Deskriptionen im vorliegenden Sammelband konfrontiert. So lässt sich nicht so klar festhalten, wie sich dies etwa bei der Jugendpolitik im Beitrag von Rahel Bühler oder bei der Aids- und Drogenpolitik im Beitrag von Peter-Paul Bänziger verhält: Wer sind allenfalls die Akteure, welche die Reformen intentional vorantreiben? Oder handelt es sich bei den zu beobachtenden Veränderungen doch eher um Politikwandel, der aufgrund externer (hier vor allem gesellschaftlicher) Veränderungen zustande kommt und massgeblich durch den sozialen und gesundheitlichen Problemdruck zu erklären ist?

Expandierender Sozialstaat

Die Schweiz gilt gemeinhin als sozialpolitische Nachzüglerin. Verschiedene sozialpolitische Instrumente sind in der Schweiz vergleichsweise spät und bis heute auf zurückhaltende Weise eingeführt worden.¹⁵ In der politikwissenschaftlichen Debatte werden verschiedene Faktoren genannt, weshalb die Schweiz diesbezüglich mehr «laggard» als «front runner» ist. Verbreitete Thesen dazu sind:

- Der *Problemdruck*, namentlich was ökonomische und soziale Herausforderungen betrifft, war in der Schweiz der Vollbeschäftigung deutlich geringer als in anderen vergleichbaren Staaten, die namentlich aufgrund von Umwälzungen in der Wirtschaft, etwa durch die Krise der westeuropäischen Schwerindustrie, früher und stärker mit steigenden Erwerbs-

15 Obinger, Herbert 1998; vgl. auch Studer, Brigitte 2012.

losenzahlen konfrontiert waren. Aufgrund einer schwach industrialisierten, gewerblichen Wirtschaft und aufgrund der sich lange Zeit persistent zeigenden rural geprägten Sozialstruktur war die Schweiz diesen Herausforderungen lange Zeit weniger ausgesetzt.

- Die *Schlagkraft der Gewerkschaften* war in der Schweiz traditionell schwach. Im Gegensatz zu den durchsetzungsstarken Wirtschaftsverbänden gelang es den Gewerkschaften in der Schweiz viel weniger, einen hohen Organisationsgrad zu erreichen und dadurch bei der politischen Entscheidungsfindung Einfluss auszuüben.¹⁶

Es werden aber auch Erklärungen angeführt, die mit der schweizerischen Polity in Verbindung stehen:¹⁷

- Einerseits wird postuliert, dass die Instrumente der direkten Demokratie, namentlich die *Referendumsdemokratie*, einer Expansion des Sozialstaats entgegengewirkt haben.¹⁸ Leonhard Neidhart spricht auch von einem «gebremsten» Entscheidungssystem.¹⁹ In einigen Fällen, in denen entsprechende Vorhaben an der Urne gescheitert sind, ist dieser Zusammenhang offensichtlich.²⁰ Die Argumentation bezieht sich aber auch auf die Vorwirkungen des Referendums, welche die massgeblichen politischen Akteure dazu veranlassen, weitergehende Reformschritte unter Vorwegnahme der kritischen Stimmbevölkerung gar nicht erst ernsthaft anzustreben, sondern sich stattdessen in einer «Verhandlungsdemokratie»²¹ auf eine Politik der kleinen Schritte zu beschränken. Die Schweiz erweist sich diesbezüglich als idealtypische Realisation des «muddling through» im Sinne von Charles Lindblom.²²
- Andererseits soll die föderalistische Staatsordnung einen Beitrag zur Limitierung der wohlfahrtsstaatlichen Expansion leisten respektive geleistet haben. Der *Föderalismus* bildet damit mehr einen sozialstaatlichen Bremsklotz und weniger ein föderalistisches Grosslabor, das als Inkubator für sozialpolitische Innovationen dienen würde.²³ Neben der hohen Hürde für die Einführung neuer Bundeskompetenzen, namentlich das Verfassungsreferendum mit dem Doppelmehrerfordernis, spielt da das Argument des Wettbewerbsföderalismus eine zentrale Rolle: Die in Konkurrenz stehenden Kantone vermeiden grosszügige sozialpolitische An-

¹⁶ Parri, Leonardo 1987.

¹⁷ Obinger, Herbert 1998.

¹⁸ Wagschal, Uwe/Obinger, Herbert 2000.

¹⁹ Neidhart, Leonhard 1970, S. 319.

²⁰ Vgl. den Beitrag von Simone Chiquet in diesem Band.

²¹ Neidhart, Leonhard 1970, S. 287–312.

²² Lindblom, Charles 1959, 1979.

²³ Vgl. Castles, Francis G./Obinger, Herbert/Leibfried, Stephan 2005.

gebote, um unerwünschte Abwanderung potenter Steuerzahlender und Zuwanderung Unterstützungsbedürftiger zu vermeiden.²⁴

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, fällt auf, dass diese in Relation zur Wirtschaftskraft zugenommen haben von weniger als zwanzig Prozent des Bruttoinlandsprodukts in den 1950er-Jahren auf rund 35 Prozent in den 1990er-Jahren.²⁵ Der generelle Wachstumstrend erfährt zwei deutliche Niveausprünge, einmal in der Mitte der 1970er-Jahre und wieder zu Beginn der 1990er-Jahre. Diese Sprünge stehen sicherlich in Zusammenhang mit den entsprechenden Konjunkturerinbrüchen. Jedoch fällt auf, dass nach der wirtschaftlichen Erholung das Wachstum nur teilweise korrigiert wurde. Diese Beobachtungen weisen darauf hin, dass die Problemdruckthese nicht von der Hand zu weisen ist und konjunkturelle Schwankungen für den Sozialstaat nachhaltige Wachstumsimpulse auslösten.

Abbildung 1 zeigt aber auch auf, dass der Konjunkturverlauf allein die Expansion der staatlichen Ausgaben nicht zu erklären vermag. Weitere Faktoren finden sich wohl in gesellschaftlichen Veränderungen, die neben dem direkten wirtschaftlichen Lebensunterhalt weitere Bedürfnisse nach staatlichen Tätigkeiten hervorgerufen haben. Dies zeigen zahlreiche Beiträge im vorliegenden Sammelband überzeugend auf. Dieser Bedarf entstand gerade im Bildungsbereich durchaus in Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung, aber eher indirekt, indem angestrebt wurde, durch Bildungsmassnahmen wirtschaftliche Herausforderungen zu bewältigen.²⁶ Ähnliches lässt sich zur Forschungspolitik sagen, wie dies im Beitrag von Thomas Gees aufscheint. Auf der anderen Seite treten Veränderungen hervor, die in einem ursächlichen Zusammenhang mit sozialen Veränderungen stehen und lediglich mittelbar (oder kaum) von ökonomischer Relevanz sind. Dies trifft etwa auf die Altersvorsorge im Beitrag von Matthias Ruoss, auf die Heimpolitik im Beitrag von Urs Germann, auf die Jugendpolitik im Beitrag von Rahel Bühler und auf die Gesundheitspolitik im Beitrag von Peter-Paul Bänziger zu. Die Beiträge von Michael Mülli und Ganga Jey Aratnam befassen sich zwar mit der Migrationspolitik, einem typischen gesellschaftlichen Themenfeld, machen aber in frappanter Art deutlich, wie stark dieses Politikfeld in der Schweiz durch wirtschaftliche Überlegungen geprägt ist.

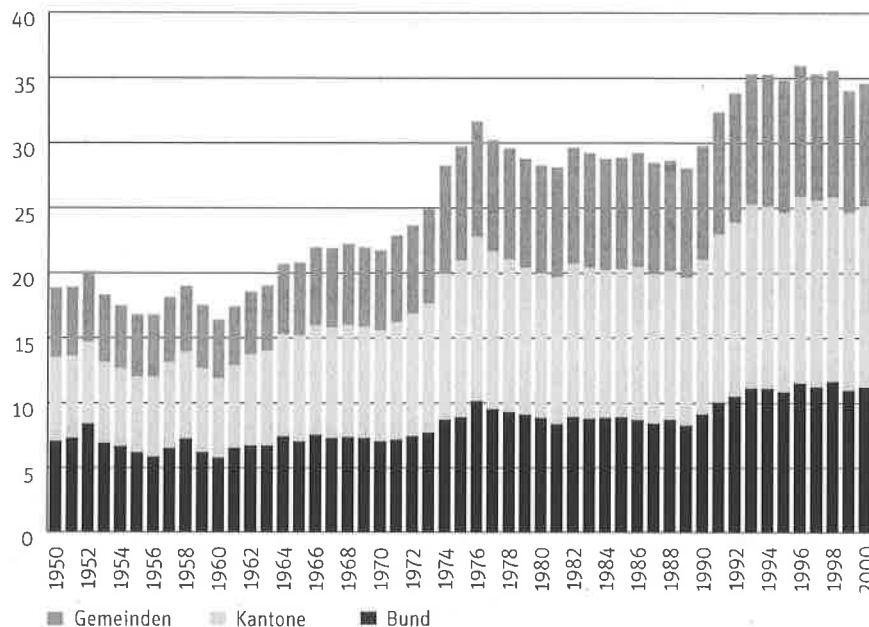
Im Kontrast zu den bisherigen Betrachtungen lassen sich die in den Beiträgen geschilderten Vorgänge auch als Bemühungen von Interessenorganisa-

²⁴ Vgl. Feld, Lars P. 2005; Vatter, Adrian/Wälti, Sonja 2003.

²⁵ Vgl. Abb. 1; vgl. auch Guex, Sébastien 2012.

²⁶ Vgl. die Beiträge von Lucien Criblez zur Stipendienpolitik und von Michael Geiss zur Weiterbildungspolitik in diesem Band.

Abb. 1: Öffentliche Ausgaben in Prozent des Bruttoinlandprodukts, 1950–2000

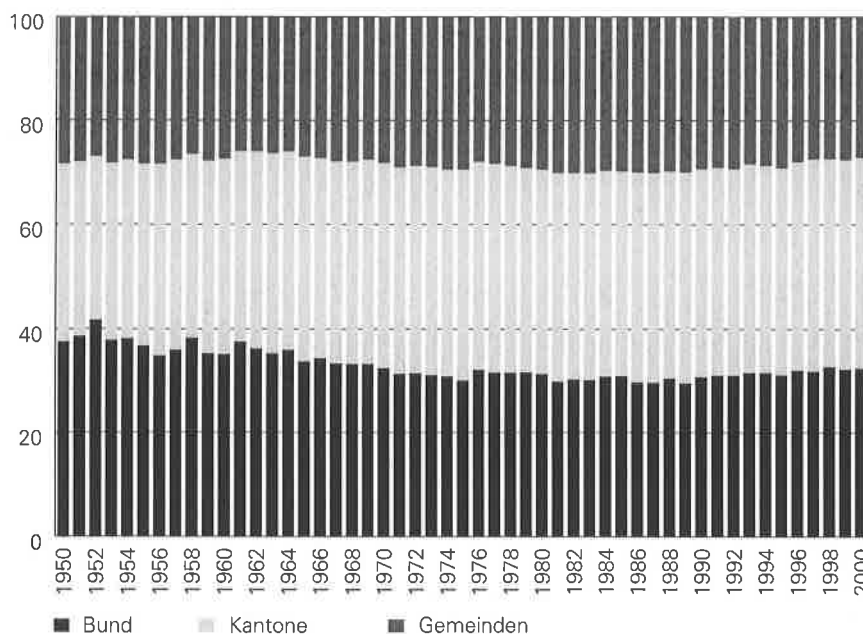


Datenquelle: Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich 2012, Tab. U.45 und Q.16b.

tionen lesen, für die jeweilige Klientel staatliche Beiträge zu erreichen – teilweise erhält man gar den Eindruck einer (mehr oder weniger erfolgreichen) Jagd nach Subventionen. Dies weist auf einen bisher wenig beachteten Aspekt der Interessenaggregation hin. Einerseits fällt dabei die teilweise geringe Organisationsfähigkeit der Verbände und Interessenorganisationen auf. Andererseits bestätigen die vorgelegten Fallstudien den in der Literatur bestehenden Konsens, dass die Schweiz in dem hier im Fokus stehenden Zeitraum eher einen Verbände- als einen Parteienstaat darstellt. Die politischen Parteien spielen in den Darstellungen eine untergeordnete Rolle.²⁷ Zwar treten einzelne Parteirepräsentanten (seltener -repräsentantinnen) durchaus in den Beiträgen auf, etwa bei der Behandlung von Geschäften im Parlament und namentlich in Zusammenhang mit persönlichen Vorstössen (etwa in den Beiträgen von Michael Geiss und Simone Chiquet), politische Parteien als Institutionen zur Aggregation von Interessen und als Foren der politischen Auseinandersetzung und Meinungsbildung wer-

²⁷ Schon Gruner, Erich 1969.

Abb. 2: Anteile der Staatsebenen an den öffentlichen Ausgaben in Prozent, 1950–2000



Datenquelle: Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich 2012, Tab. U.45.

den dagegen kaum thematisiert. Eine Ausnahme bildet der Beitrag von Gisela Hürlimann zur Steuerpolitik, in dem ausführlicher auf die Meinungsbildung in den Parteien eingegangen wird. Die Beiträge bestätigen damit die in der Politikwissenschaft verbreitete Auffassung, dass die politischen Parteien in der Schweiz in der fraglichen Periode wenig einflussreich waren.

Kompetenzen im föderalistischen System

Eine zentrale Frage, die viele der Beiträge massgeblich prägt, ist die nach der staatlichen Ebene, die Kompetenzen in den fraglichen Themengebieten zugewiesen erhalten sollen. Viele der geschilderten Konflikte drehen sich um diese Frage. Betrachtet man die Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf die drei föderalen Ebenen,²⁸ zeigt sich, dass sich diese in der zweiten Hälfte des 20. Jahr-

²⁸ Siehe Abb. 2; siehe auch Guex, Sébastien 2012.

hunderts nicht massiv verändert hat. Im Vergleich zu den 1950er-Jahren fielen in den 1990er-Jahren leicht mehr Ausgaben auf kantonaler und etwas weniger auf Bundesebene an. Strenggenommen erlauben Angaben zu den öffentlichen Ausgaben nur Aussagen zum Grad der (De-)Zentralisierung («right to act») und nicht zum Föderalismusgrad (oder Unitarismusgrad; «right to decide»). Aber die Angaben geben doch starke Hinweise darauf, dass es in der fraglichen Zeit auch hinsichtlich der Dimension Föderalismus-Unitarismus nicht zu massiven Verschiebungen gekommen ist. Gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz («wer zahlt, befiehlt») wird zwar ab und an verstossen, die Ausgabenverteilung widerspiegelt aber durchaus die politische Bedeutung der Staatsebenen recht gut, auch weil der Politikvollzug massgeblich politisch geprägt ist.

Die Darstellungen in diesem Sammelband zeigen anschaulich die Auseinandersetzungen um die Zuweisung entsprechender Kompetenzen auf. Vielfach drehen sich die Diskussionen nicht nur um das Ob, das Was oder das Wie, sondern vielmehr vorwiegend um das Wer. Je nach Interessenlage soll eine Bundeskompetenz angestrebt oder unter allen Umständen vermieden werden. Aufgrund der Heterogenität der Kantone führt ein Transfer der Kompetenzen von den Kantonen zum Bund in der Regel zu einer Harmonisierung – und für bisher inaktive Kantone zu einer Expansion staatlicher Tätigkeit. Entsprechende Schilderungen finden sich etwa in den Beiträgen von Rahel Bühler zur Jugendpolitik, von Urs Germann zur Heimpolitik, von Lucien Criblez zur Stipendienpolitik, von Michael Geiss zur Weiterbildungspolitik oder von Gisela Hürlimann zur Steuerpolitik. Die Frage der föderalen Kompetenzzuweisung spielte aber auch beim Konjunkturartikel eine wesentliche Rolle.²⁹ Die Debatte tritt zudem hinsichtlich der Kompetenzverteilung innerhalb von intermediären Organisationen auf (wie etwa bei der Pro Senectute im Beitrag von Matthias Ruoss zur Altersvorsorge).

Internationaler Kontext

Die Staatlichkeit der Schweiz bewegte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht ohne Aussenbezüge. Die hier versammelten Beiträge zeigen vielmehr deutlich auf, wie mannigfaltig die internationale Vernetzung jenseits des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austauschs ausgebildet ist. Dabei sind mir zwei Formen der internationalen Beziehungen besonders aufgefallen: der organisatorische sowie der ideelle Austausch, etwa im Rahmen der internationalen Allianz gegen autoritäre Erziehungspraktiken im Beitrag von Urs

29 Siehe den Beitrag von Simone Chiquet in diesem Band.

Germann zur Heimpolitik, die Rolle der UNESCO und der internationalen Debatten im Beitrag von Michael Geiss zur Weiterbildungspolitik, die Bedeutung der internationalen Verbindungen (namentlich im Rahmen der OECD und verschiedener europäischer Organisationen) in der Wissenschaftspolitik im Beitrag von Thomas Gees, der internationale Druck in steuerpolitischen Fragen im Beitrag von Gisela Hürlimann, der von den Kantonen Neuenburg und Zürich (nicht aber Bern) gepflegte internationale fachliche Austausch im Beitrag zur Bildungsplanung von Christina Rothen oder die UNESCO-Kommission in der Jugendpolitik im Beitrag von Rahel Bühler. Wenig überraschend sind auch die Beiträge zu Migrationsfragen von Michael Mülli und von Ganga Jey Aratnam wesentlich geprägt durch internationale Bezüge. Die Aussenkontakte jenseits der wirtschaftlichen Interdependenzen und der in der politikwissenschaftlichen Literatur stark präsenten Diskussion um Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung durch Staatsverträge³⁰ oder durch die internationale Prägung der nationalen Gesetzgebung³¹ stellen dabei einen aus meiner Sicht besonders bemerkenswerten Gesichtspunkt dar. Diese Bezüge konterkarieren den gegen Ende der hier betrachteten Periode erstarkenden «Souveränitätsmythos»³² und prägen die Entwicklung der Staatlichkeit wesentlich.

Diskussion

Es gäbe natürlich noch zahlreiche weitere Themen, die in den reichhaltigen Beiträgen angesprochen sind und die eine weitere Vertiefung verdient hätten. Nicht berücksichtigen konnte ich etwa Themen wie den Wandel des Staatsverständnisses (Stichworte Ökonomisierung und Gewährleistungsstaat), den kooperativen Föderalismus, die Diskursverschiebung vom Arbeitskräftemangel über die Chancengleichheit zum Fachkräftemangel als Leitthemen, die (vermeintlich) erodierende fiskalische Äquivalenz, die Rolle der politischen Planung als Voraussetzung der vertikalen wie horizontalen Koordination oder die Rolle der Parlamente als (zeitweilige) machtpolitische Verlierer.

Welche Schlüsse lassen sich für die Politikwissenschaft aus den vorgelegten Beiträgen und den vorangehenden Überlegungen ziehen?

Die Beiträge, auch wenn nicht mit einem politikwissenschaftlichen Fokus verfasst, liefern detailreiche Deskriptionen politischer Vorgänge, die sich durchaus eignen für die Prüfung politikwissenschaftlicher Theoriebestände.

³⁰ Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Widmer, Thomas 1999.

³¹ Sciarini, Pascal/Fischer, Alex/Nicolet, Sarah 2002; Sciarini, Pascal/Fischer, Manuel/Traber, Denise 2015.

³² Tanner, Jakob 2015.

Komparative Ansätze finden sich in den Beiträgen weniger, vielleicht mit Ausnahme des Kantonsvergleichs im Beitrag von Christina Rothen zur Bildungsplanung. Die Politikwissenschaft würde wohl tendenziell einen stärker komparativ-analytischen Zugang wählen, wobei die vorliegenden Fallstudien gerade dafür eine wertvolle Grundlage bilden.

Zwar beziehen sich verschiedene Beiträge auch auf politikwissenschaftliche Literatur, die Politikwissenschaft würde sich aber wohl eine noch stärkere Präsenz wünschen. Daraus ergibt sich für sie ein Handlungsbedarf hinsichtlich der Sichtbarkeit der eigenen Forschung. Gerade in der Schweiz hat sich die Politikwissenschaft erst relativ spät etabliert und hat hier offensichtlich noch Nachholbedarf.

Die Beiträge zeigen aber auch auf, dass ältere politikwissenschaftliche Beiträge zunehmend nicht mehr als Beiträge zum Forschungsstand, sondern eher als Elemente des Quellenbestands gesehen werden. Angesichts der vergleichsweise kurzen Geschichte der Politikwissenschaft stellt dies für mich eine gänzlich neue Erfahrung dar.

Der Sammelband respektive die darin versammelten Beiträge erinnern den politikwissenschaftlichen Kommentator daran, die diachrone Betrachtungsweise in der eigenen Forschungstätigkeit nicht ausser Acht zu lassen und immer wieder zu prüfen, ob die eigenen, stark am Hier und Jetzt orientierten Befunde einer Prüfung aus einer längerfristigen Perspektive standhalten. Dieses Desiderat wurde etwa in zahlreichen Beiträgen in einem Sonderheft der «Schweizerischen Zeitschrift für Politikwissenschaft» zur Erosion des Schweizer Sonderfalls aufgenommen, die teilweise mit – für politikwissenschaftliche Analysen – ausgesprochen langen Untersuchungsperioden arbeiten³³ und die teilweise mit den Darstellungen in diesem Sammelband konform gehen. Wieweit es sich bei den darin konstatierten Veränderungen wie postuliert um eine Entzauberung der schweizerischen Demokratie handelt, die das Ende des Sonderfalls besiegelt, wieweit sie eher als Erneuerung des Sonderfalls zu werten sind oder ob das Pendel gar wieder zurückschlägt, wird mit einer gewissen zeitlichen Distanz besser zu beurteilen sein. Die Frage, ob der Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz eher als sukzessive Normalisierung oder als vorübergehende Annäherung zu verstehen ist, lässt sich an dieser Stelle nicht abschliessend klären. Zu bedenken gilt es hierbei, dass sich etwa die 1996 diagnostizierte Veränderung von «Government» zu «Governance» in der Retrospektive erheblich relativiert.³⁴

33 Bochsler, Daniel/Hänggli, Regula/Häusermann, Silja 2015; vgl. auch Sciarini, Pascal/Fischer, Manuel/Traber, Denise 2015.

34 Rhodes, Roderick A. W. 1996, 2016. Vgl. Jann, Werner 2002.

Die Frage steht aber im Raum, inwiefern die in diesem Sammelband geschilderten Vorgänge und Veränderungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Auslöser oder Vorboten für die nun in der Politikwissenschaft für die Jahrtausendwende konstatierte «Entzauberung» der schweizerischen Demokratie zu sehen sind – eine spannende Fragestellung für die zukünftige politikwissenschaftliche Forschung.

Bibliografie

- Baumgartner, Frank R.; Jones, Bryan D.: *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago 1993.
- Bochsler, Daniel; Hänggli, Regula; Häusermann, Silja: Introduction: Consensus Lost? Disenchanted Democracy in Switzerland, in: *Swiss Political Science Review* 21 (4), 2015, S. 475–490.
- Böhret, Carl; Jann, Werner; Junkers, Marie Therese; Kronenwett, Eva: *Innenpolitik und politische Theorie*, Opladen 1982.
- Castles, Francis G.; Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan: *Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich 1880–2005*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 46 (2), 2005, S. 215–237.
- Feld, Lars P.: *Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns*, in: Blanke, Hermann-Josef; Schwanengel, Wito (Hg.): *Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates*, Tübingen 2005, S. 171–200.
- Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Universität Zürich (Hg.): *Historical Statistics of Switzerland Online (HSSO)*, 22. November 2012, www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php, Stand: 31. August 2016.
- Gava, Roy: *Trusting bankers. Continuity and change in Swiss banking policy*, thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, Genf 2014.
- Gilardi, Fabrizio (2012): Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies, in: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons, Beth (Hg.): *Handbook of International Relations*, London 2012, S. 453–477.
- Gilardi, Fabrizio: Four ways we can improve policy diffusion research, in: *State Politics & Policy Quarterly* 16 (1), 2016, S. 8–21.
- Gruner, Erich: *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1969.
- Guex, Sébastien: *Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik*, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 1077–1129.
- Héritier, Adrienne: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24 (Policy-Analyse)*, 1993, S. 9–36.

- Hirschi, Christian; Serdült, Uwe; Widmer, Thomas: Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung, in: *Swiss Political Science Review* 5 (1), 1999, S. 31–56.
- Hirschi, Christian; Widmer, Thomas: Policy change and policy stasis: Comparing Swiss foreign policy toward South Africa (1968–94) and Iraq (1990–91), in: *Policy Studies Journal* 38 (3), 2010, S. 537–563.
- Holzinger, Katharina; Schmidt, Susanne K.: From the positive to the regulatory state. A transformation in the machinery of governance?, in: Leibfried, Stephan; Huber, Evelyne; Lange, Matthew; Levy, Jonah D.; Nullmeier, Frank; Stephens, John D. (Hg.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford 2015, S. 499–515.
- Howlett, Michael; Rahmesh, M.; Perl, Anthony: *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*, Don Mills 2009¹.
- Ingold, Karin; Varone, Frédéric: Treating policy brokers seriously: Evidence from the climate policy, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (2), 2012, S. 319–346.
- Jann, Werner: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in: König, Klaus (Hg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2002, S. 279–303.
- Knoepfel, Peter; Bussmann, Werner: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hg.): *Einführung in die Politikevaluation*, Basel 1997, S. 58–77.
- Kübler, Daniel: Understanding policy change with the advocacy coalition framework: An application to Swiss drug policy, in: *Journal of European Public Policy* 8 (4), 2011, S. 623–641.
- Kübler, Daniel; Widmer, Thomas: Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38* (Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken), 2007, S. 200–220.
- Lindblom, Charles E.: The science of «muddling through», in: *Public Administration Review* 19 (2), 1959, S. 79–88.
- Lindblom, Charles E.: Still muddling, not yet through, in: *Public Administration Review* 39 (6), 1979, S. 517–526.
- Neidhart, Leonhard: *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970.
- Obinger, Herbert: Federalism, direct democracy, and welfare state development in Switzerland, in: *Journal of Public Policy* 18 (3), 1998, S. 241–263.
- Parri, Leonardo: Staat und Gewerkschaften in der Schweiz (1873–1981), in: *Politische Vierteljahresschrift* 28 (1), 1987, S. 35–58.
- Pierson, Paul: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004.

- Pierson, Paul; Skocpol, Theda: Historical institutionalism in contemporary political science, in: Katznelson, Ira; Milner, Helen V. (Hg.): *The State of the Discipline*, New York 2002, S. 693–721.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- Pressman, Jeffrey L.; Wildavsky, Aaron: *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley 1984¹.
- Rhodes, Roderick A. W.: The new governance: Governing without government, in: *Political Studies* 44 (4), 1996, S. 652–667.
- Rhodes, Roderick A. W.: Recovering the Craft of Public Administration, in: *Public Administration Review* 76 (4), 2016, S. 638–647.
- Rogers, Everett M.: *Diffusion of Innovations*, New York 2003¹.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C.: *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder 1993.
- Sabatier, Paul A.; Weible, Christopher M. (2007): The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications, in: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder 2007, S. 189–220.
- Sciarini, Pascal; Fischer, Alex; Nicolet, Sarah: L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995–1999, in: *Revue suisse de science politique* 8 (3/4), 2002, S. 1–34.
- Sciarini, Pascal; Fischer, Manuel; Traber, Denise: *Political Decision-Making in Switzerland. The Consensus Model under Pressure*, Basingstoke 2015.
- Siegenthaler, Hansjörg: Geschichte und Ökonomie nach der kulturalistischen Wende, in: *Geschichte und Gesellschaft* 25, 1999, S. 276–301.
- Studer, Brigitte: Ökonomien der sozialen Sicherheit, in: Halbeisen, Patrick; Müller, Margrit; Veyrassat, Béatrice (Hg.): *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 923–974.
- Tanner, Jakob: *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München 2015.
- True, James L.; Jones, Bryan D.; Baumgartner, Frank R.: Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking, in: Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the Policy Process*, Boulder 2007, S. 155–187.
- Vatter, Adrian; Wälti, Sonja: Schweizer Föderalismus in vergleichender Perspektive – Der Umgang mit Reformhindernissen, in: *Swiss Political Science Review* 9 (1), 2003, S. 1–25.
- Wagschal, Uwe; Obinger, Herbert: Der Einfluss der Direktdemokratie auf die Sozialpolitik, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41 (3), 2000, S. 466–497.
- Weible, Christopher M.; Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C.; Nohrstedt, Daniel; Henry, Adam Douglas: *A quarter century of the advocacy coalition*

- framework: An introduction to the special issue, in: *Policy Studies Journal* 39 (3), 2011, S. 349–360.
- Weible, Christopher M.; Jenkins-Smith, Hank C.: The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues, in: Peters, B. Guy; Zittoun, Philippe (Hg.): *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*, London 2016, S. 15–34.
- Widmer, Thomas; Rieder, Stefan: Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9 (1), 2003, S. 201–232.
- Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt 1987.